ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO RIO GRANDE DO SUL
A EXPERIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS

CLARISSA ECKERT BAETA NEVES
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Sumário

ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO RIO GRANDE DO SUL

A EXPERIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS [*]

Clarissa Eckert Baeta Neves [**]

1. Introdução

É sabido que a expansão do ensino superior no Rio Grande do Sul seguiu um padrão próprio. De um lado, o Rio Grande do Sul constitui um dos estados mais beneficiados com a criação de instituições federais de ensino superior, de outro, seguiu um padrão que o distingue do resto país: ao invés da multiplicação de escolas e universidades particulares com caráter empresarial, o que se assistiu foi a criação de instituições privadas, concentradas principalmente no nordeste e noroeste do estado, com forte caráter comunitário, resultado da iniciativa de lideranças locais motivadas pelas necessidades e perspectivas de desenvolvimento regional e apoiadas na ação política de representantes locais. As instituições assim criadas foram tanto universidades como escolas isoladas.

Nos anos 70, a rivalidade entre municípios e regiões, a iniciativa local e o apoio de lideranças e representantes políticos, bem como as conseqüências de medidas de política educacional no âmbito federal, ensejaram um fenômeno típico de multiplicação de escolas superiores por todo o estado, oferecendo cursos e oportunidades de formação superior segundo a prática generalizada no país como um todo: cursos em áreas de licenciatura, direito e humanidades.

Em meados da década de 80, o caráter "comunitário" destas instituições foi transformado em distinção conceitual e argumento político na luta por um tratamento diferenciado por parte dos órgãos encarregados da política de ensino superior e mesmo do fomento científico e tecnológico, tanto estadual como nacional.

Nos últimos anos o perfil institucional destas Instituições de Ensino Superior vem sofrendo importantes mudanças. De um lado, desenha-se um processo multifacetado de reaglutinação destas iniciativas e revisão dos modelos gerenciais, através da fusão, integração e da formação de consórcios e outras modalidades de parceria. De outro lado, assiste-se a uma transformação da estrutura de atividades e da

---

[*] Trabalho realizado com apoio do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, financiado pela Fundação Ford.

[**] Professora do Departamento e PPG em Sociologia da UFRGS. Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU/UFRGS. Pesquisadora Colaboradora do NUPES.

oferta de cursos e serviços. Preocupam-se estas instituições, cada vez mais, com a Pós-Graduação, com transferência de conhecimento e com prestação direta de serviços à comunidade. Exemplos de instituições que passaram por processo de integração ou reaglutinação, reafirmando a preocupação comunitária e regional em novas bases, com formação multicampi, temos na URI, na UNIJUÍ, na URCAMP, na UPF e na UCS.

Por suas características constituem-se em fenômeno novo e suas transformações indicam as tendências e os limites de ação não empresarial no campo da educação superior entre nós. Todas estas IES, mesmo privadas, afirmam-se como tendo caráter e fins públicos. Estão a serviço do público em geral, atendem demandas de diferentes segmentos voltados ao interesse da região. A mantenedora é uma fundação considerada de utilidade pública, com fins filantrópicos, que não remunera seus quadros diretores. Há uma ampla participação de representantes da sociedade e do poder público local (segmentos como sindicatos, associações, prefeituras) na administração da entidade mantenedora.

As IES comunitárias têm autonomia acadêmica face à mantenedora. Seus colegiados superiores realçam o peso dos representantes da comunidade acadêmica interna e garantem representação de diferentes segmentos da sociedade.

O presente trabalho analisa inicialmente a formação do ensino superior no Rio Grande do Sul, dando ênfase às peculiaridades do processo de surgimento das IES hoje consideradas comunitárias.

Na seqüência aprecia as características gerais de estrutura organizacional, gerencial e acadêmica das IES comunitárias, bem como, analisa suas iniciativas com vistas à obtenção de apoio público para seu trabalho. Ancoradas no caráter comunitário, pelo menos desde os trabalhos da Constituinte de 1988, buscam estas IES um tratamento diferenciado e apoios mais constantes e amplos por parte do governo federal. Os ganhos não foram muito expressivos, mas o conceito de "universidade comunitária" vem se afirmando como determinante distintivo no seio das IES privadas.

Uma alternativa sempre presente ao apoio pretendido do governo federal é o aprofundamento do compromisso regional ampliando a transferência de conhecimentos no contexto de uma interação mais adequada aos interesses de grupos e setores econômicos e políticos na esfera municipal. Isto vem sendo acompanhado por reorientação do papel original de atividades acadêmicas e arranjos institucionais.

2. Evolução do ensino superior no Rio Grande do Sul

O surgimento do Ensino Superior no Rio Grande do Sul segue, de início, o padrão tradicional no país: criação de escolas e faculdades isoladas de nível superior que, posteriormente, eram agregadas para formar uma universidade. A dinâmica do desenvolvimento político e econômico regional, com a mudança dos centros dinâmicos, implicaram em alterações na concentração, demanda e oferta de ensino superior, bem como em novas propostas institucionais.

No Rio Grande do Sul, no século passado, dois pólos urbanos se destacaram com relação à criação de escolas de nível superior, mesmo tendo passado por processos de evolução urbana distintas: Pelotas e Porto Alegre (Jantzen, 1990, p. 21). Porto Alegre afirmou-se, cedo, como pólo principal da oferta de oportunidades de formação superior para todo o estado.

A partir dos anos 60 deste século, assiste-se à um processo de autonomização do interior com relação à capital. Esta autonomização se expressa no desenvolvimento de novos projetos com o objetivo de regionalizar o ensino superior e interiorizá-lo.

Desde o século passado, o ensino superior no Rio Grande do Sul conheceu quatro fases[1] distintas de desenvolvimento associadas às mudanças no processo de desenvolvimento econômico, político e cultural do estado (ver Quadro 1).

Quadro 1: Evolução do Ensino Superior no Rio Grande do Sul

1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase	4ª Fase
Instalação 1883 a 1930	Centralização 1930 a 1960	Interiorização 1960 a 1990	Novos modelos regionais Hoje
Pelotas Porto Alegre	Porto Alegre	Santa Maria Ijuí Caxias do Sul Passo Fundo	Rio Grande do Sul
Escolas Faculdades	Universidades UPA/URGS/ UFRGS/PUC-RS	Universidades Instituições Isoladas	Universidades multi-campi Núcleos Universitários Instituições Isoladas

[1] Em outro artigo sobre Ensino Superior no Rio Grande do Sul:"Interiorizações e Modelos Regionais", publicado em 1992, trabalhou-se com três fases. Neste texto, após a revisão sobre a evolução do Ensino Superior incluímos uma quarta fase.

A primeira fase vai do Império até 1930. De fato, no entanto, apenas durante a Primeira República verificou-se a preocupação com a instalação do Ensino Superior. Até o final do Império apenas uma iniciativa, não plenamente implementada, marcou o cenário do ensino superior no estado: a Escola Imperial de Medicina e Veterinária e Agricultura Prática, criada em 1883, na cidade de Pelotas. Antes de entrar em funcionamento, esta escola foi fechada em 1885, reabrindo em 1888 com o nome de Liceu Riograndense de Agronomia, Artes e Ofícios (Pereira, 1979, p.8).

Durante a Primeira República e ainda no século passado, foram criadas escolas de ensino superior na cidade de Porto Alegre, já então capital do Estado: Escola de Agricultura e Veterinária de Taquari em, 1890; Faculdade de Farmácia, criada em 1895; Escola de Engenharia, criada em 1896, transformada em Universidade Técnica do Rio Grande do Sul em 1922; Faculdade de Medicina criada em 1898. No começo deste século foram criadas a Faculdade Livre de Direito em 1900 e o Curso de Comércio em 1909. Em Pelotas foi criada a Faculdade de Odontologia e Farmácia em 1911 e a Faculdade de Direito em 1912.

A segunda fase, corresponde ao período de 1930 a 1960, com a centralização do Ensino Superior na capital do estado, Porto Alegre. Como novo pólo de desenvolvimento econômico e de concentração urbana, Porto Alegre começou a constituir-se, também, como pólo de Ensino Superior.

Em 1934 foi criada a Universidade de Porto Alegre (UPA), integrada pelas escolas já existentes e “mantida” pelo governo estadual e, em 1948, foi criada a Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre (PUC).

Entre 1934 e 1950 a Universidade de Porto Alegre viveu uma etapa caracterizada pela instabilidade institucional interna, com uma estrutura não consolidada e indefinida quanto à vinculação oficial e ao suporte orçamentário. Paralelo ao seu crescimento, surgem também unidades de Ensino Superior no interior do estado, que passaram a pleitear sua incorporação numa estrutura universitária estadual.

Em 1946, na elaboração da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o parlamentar e professor Duval, de Pelotas, tomou a iniciativa de apresentar, juntamente com outros parlamentares, emenda propondo a transformação da Universidade de Porto Alegre em Universidade do Rio Grande do Sul, com a incorporação de faculdades surgidas em Pelotas e Santa Maria (as Faculdades de Direito e Odontologia de Pelotas e a de Farmácia de Santa Maria).

O Artigo 36, Parágrafo Único, da Carta Constitucional de 1947, cria a Universidade do Rio Grande do Sul. Este dispositivo, no entanto, não era auto-executável. Era necessário uma lei regulamentando o artigo, e uma lei federal que homologasse a lei estadual. A lei estadual nº 414 de 04 de dezembro de 1948 tornou

efetiva a incorporação, a partir de março de 1949. Os atos da legislação estadual, referentes à incorporação, foram aprovados no Congresso Nacional pela Lei Federal 1166 de 27 de julho de 1950.

Concomitantemente, surge uma proposta de federalização da URGS, apoiada por várias unidades como Medicina, Direito, Engenharia, as quais tinham sérias restrições com relação à incorporação das unidades do interior, principalmente devido às dificuldades financeiras que se agravaram após tal incorporação. A federalização se concretizou em 1950, provocando posteriormente o desmembramento das unidades do interior, também já federalizadas.

A terceira fase vai de 1960 até o final de 1980 e corresponde à fase da interiorização do Ensino Superior. Em outro trabalho mostrou-se que "...a expansão recente do Ensino Superior no Rio Grande do Sul, não foi resultado de uma intervenção no plano de política educacional estadual e nem da ação de grupos e/ou indivíduos aproveitando-se de "espaços" criados pela política educacional nacional. Ao contrário, percebe-se, claramente, nas principais experiências de instalação do Ensino Superior, a formulação de projetos complexos de iniciativa de grupos religiosos ou leigos, lideranças locais interessadas na valorização, integração e revitalização sócio-econômica e cultural de regiões que experimentavam um processo de intensa modernização e diferenciação social" (Neves, 1992, p. 97).

Num primeiro momento (60/70) assistiu-se à constituição de novas universidades, tanto públicas como privadas, desenvolvendo novas propostas para o Ensino Superior através dos projetos de integração regional.

A primeira experiência de integração regional foi o projeto da Universidade de Santa Maria (USM) e a segunda a da FIDENE/Ijuí. Esses projetos, em função da composição dos grupos sustentadores, apresentavam conteúdos muito diferenciados. Em Ijuí, sob influência da ordem religiosa dos capuchinhos e do movimento de comunidade de base, o projeto Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado - FIDENE/Ijuí - pode ser compreendido como um projeto humanizante, comunitário, participativo, fortemente voltado à combinação da formação de recursos humanos com a extensão, com vistas ao desenvolvimento de uma "consciência regional" e de assessoria ao desenvolvimento regional (Neves, 1992, p. 98).

Já o projeto "Multiversidade da Universidade" de Santa Maria, sob influência de lideranças leigas entrosadas no debate nacional e mesmo latino-americano sobre os novos rumos da universidade, caracterizou-se como um projeto influenciado pela absorção de modelos estrangeiros, baseado num intenso processo de modernização de cunho desenvolvimentista. A modernização era condição necessária para o rompimento com a dependência em relação aos centros mais desenvolvidos, como a capital do

estado. A Universidade modernizada deveria produzir os profissionais qualificados e a técnica necessária ao desenvolvimento regional (Neves, 1992, p. 98).

Num segundo momento (nos anos 70 e meados dos 80) do processo de interiorização, dá-se o fenômeno de surgimento das escolas superiores isoladas, resultantes na sua maioria das extensões fora de sede criadas pela USM. As extensões fora de sede constituíram, no caso das iniciativas da USM, aplicação da idéia de Universidade Regional. Espírito semelhante animou a criação de extensões da FIDENE.

Tais iniciativas procuraram contar com o reconhecimento e respaldo do CFE, o que ocorreu num certo momento através da possibilidade de ampliação das vagas permitidas pelos Decreto 848/68 CFE, Decreto-Lei 405/68 e Parecer 611/69. As extensões fora de sede, segundo seus idealizadores, atendiam ao apelo do governo central no sentido de aumentar e incrementar as matrículas no Ensino Superior, especialmente para os jovens que, desprovidos de recursos, não podiam se transferir para a capital (Neves, 1992, p. 102). A multiplicação de extensões fora de sede foi no entanto apenas autorizada durante um curto período de tempo. Não reconhecendo e valorizando as experiências do Sul, no ano de 1971, o CFE, referindo-se ao próprio Parecer 611/69, proibiu as extensões fora de sede.

Restava às inúmeras escolas e cursos implantados, o caminho da autonomia. Em diferentes localidades este se transformou num importante projeto comunitário. O apoio político do deputado e Ministro Tarso Dutra foi decisivo para concretizar muitos destes projetos na forma de IES privadas. É no conjunto destas novas instituições de ensino superior, tornadas independentes e algumas poucas preexistentes, que alguns anos mais tarde, emergirá a conceituação de IES comunitárias. Sobre isto voltar-se-á mais tarde.

Uma análise mais recente do desenvolvimento do ensino superior no Rio Grande do Sul sugere o início de uma quarta fase, a partir dos anos 90. O estado contava com uma rede de IES já bem configurada na terceira fase. As iniciativas bastante inovadoras, no entanto, em função das políticas gerais e circunstâncias regionais, resultaram numa padronização da rede: a) na forma da estruturação das IES, como universidades ou instituições isoladas; b) em termos de ocupação de “espaços”, com ofertas de cursos de fácil implantação e acesso; c) no atendimento de uma demanda pouco qualificada, que, em conseqüência, aceitava uma oferta pouco qualificada.

Essa situação vem se alterando, o que permite falar de uma quarta fase que se revela através dos seguintes aspectos: a) novos arranjos institucionais através da integração de IES isoladas formando novas universidades multi campi, por exemplo URI; da anexação de IES à uma universidade já constituída - formato multi campi, por exemplo UCS, UPF, UNIJUÍ, URCAMP; da reunião de faculdades formando nova Universidade, por exemplo UNISC/UNICRUZ (ver Anexo I e Anexo II); b) mudanças

na rede privada que nos último anos vem se preocupando com a sua "qualificação" em amplo sentido (ver Anexo III, resumo das fases na evolução do ensino superior no Rio Grande do Sul).

Com a expansão da rede, ao contrário dos anos 70 quando a demanda aceitava qualquer oferta de curso desde que tivesse acesso a uma formação de 3º grau, nos anos 90 os aspirantes ao ensino superior podiam fazer "escolhas" pela maior oferta de cursos em locais muito próximos. Logo, as IES, para assegurarem sua clientela e atraírem clientelas de regiões vizinhas, precisam distinguir sua oferta, oferecendo também cursos novos, distintos dos oferecidos pelas IES próximas ou pelas IES públicas. Também vem ocorrendo uma preocupação com a qualificação do corpo docente, principalmente nas instituições privadas, através do estímulo à formação pós-graduada. E, nas maiores Universidades, há uma intensificação do apoio às atividades de pesquisa científica e tecnológica, implantação de laboratórios de informática, com grande empenho na busca por recursos de agências federais e estaduais.

Essas alterações estão implicando, certamente, o reordenamento das relações entre as IES e o estado, e, a reafirmação e a atualização do caráter comunitário e da vocação regional das instituições "ditas" públicas não-estatais: FIDENE/UNIJUÍ, UCS, UPF, URI, URCAMP, UNISC. Tudo isto, não impede que estas mesmas IES se deixem seduzir por propostas de estadualização defendidas por segmentos discentes e representantes de partidos políticos.

3. Perfil do Ensino Superior no Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul conta hoje com 15 Universidades. Destas, quatro são públicas e federais, uma localizada em Porto Alegre, capital do estado e as demais no interior (Anexos I e II). Nas universidades públicas estão matriculados cerca de 27,5% do total dos alunos de terceiro grau, ou seja, 36.629 alunos (Tabelas 1 e 2). Já no setor privado, o Rio Grande do Sul tem 11 Universidades, das quais quatro são confessionais e as demais de origem apenas leiga ou mista (leiga e de grupos religiosos). O conjunto dessas instituições detém cerca de 60,0% da matrícula total do estado, ou seja, 82.787 alunos.

Tabela 1: Instituições de Ensino Superior no Rio Grande do Sul
Regime Jurídico por Dependência Administrativa - 1993

Regime Jurídico	Universidades	Faculdades Integradas	Federações	Instituições Isoladas	Total
Públicas (Federais)	4	---	---	1	5
Privadas	11	3	1	24	39
Total	15	3	1	25	44

Fonte: *Estatísticas Básicas do Ensino Superior*/SEC-RS, 1994

Tabela 2: Instituições de Ensino Superior no Rio Grande do Sul
Matrículas e Concluintes por Dependência Administrativa - 1993

Instituições de Ensino Superior	Matrículas		Concluintes	
	1° Semestre	2° Semestre	1° Semestre	2° Semestre
Universidades Federais	36.629	35.342	1.513	2.048
Universidades Privadas	82.787	81.755	4.103	6.848
Instituições de Ensino Superior Isoladas	17.772	14.376	1.013	5.344
Total	137.188	133.473	6.629	8.896

Fonte: *Estatísticas Básicas do Ensino Superior*/SEC-RS, 1994

Atualmente no estado funcionam 24 instituições de ensino superior não-universitárias, das quais uma federal (Faculdade de Medicina/Poa), quatro integradas, uma federação e as demais isoladas (Tabela 1). Essa instituições somam 17.772 alunos matriculados, ou seja, aproximadamente 13,0% (Tabela 2).

Acompanhando-se a matrícula desde 1989, constata-se primeiro um decréscimo de 141.820 alunos, para 130.892 em 1992 e logo após um aumento de matrícula em 1993 para 137.188. Os dados revelam que, no Rio Grande do Sul, a maior parte dos alunos está matriculado no setor privado, e, especialmente nas universidades confessionais e comunitárias (ver Anexo IV).

Tabela 3: Corpo Docente das IES no Rio Grande do Sul - 1992
Professores por Titulação

	Total	Graduados	Especialistas	Mestres	Doutores
Total do Estado	12.303	2.926	5.033	2.965	1.359
Federal	4.540	864	1.157	1.586	933
Particular	7.763	2.062	3.876	1.399	426

Fonte: *Estatísticas Básicas do Ensino Superior*/SEC-RS, 1994

Como apresentado na Tabela 3, no ensino superior do Rio Grande do Sul trabalham 12.303 professores, dos quais 40,0% atuam no setor público e 60,0% no setor privado. No setor público encontram-se os professores mais qualificados: cerca de 55,0% têm título pós-graduado *strictu senso*. O número de doutores, no entanto, é de apenas 20,0%. Já no setor privado a maioria apenas é graduada ou tem alguma especialização. Apenas cerca de 6,0% têm título de doutor.

A Tabela 4 mostra a situação das universidades privadas com relação à titulação do seu corpo docente. Com exceção da PUC/RS, que tem 13,0% de doutores, as demais universidades apresentam um percentual muito baixo de doutores. A maioria dos seus professores é graduada ou especialista.

Uma mudança importante que vem ocorrendo nos últimos dois anos é a absorção, pelas universidades privadas, dos professores doutores das universidades públicas que se aposentam, principalmente da UFRGS. As principais universidades com condições de absorção são a PUC, a UNISINOS e a ULBRA. As conseqüências desse fato apontam para mudanças num outro nível, o da pós-graduação. As universidades privadas começavam a investir na Pós-Graduação, ora porque começaram a contar de imediato com um corpo docente qualificado, ora pelo estímulo dos programas de fomento das agências do Governo Federal seja na forma de apoio institucional, seja na

forma de bolsas-de-estudo e pagamento de taxas. Até o momento, no entanto, conforme dados da Tabela 5, o setor público domina na área de Pós-Graduação, bem como na pesquisa.

Tabela 4: Corpo Docente das Universidades Privadas no Rio Grande do Sul, 1993
Professores por Titulação

Universidades	Titulação (em percentagem)				
	Total	Doutores	Mestres	Especialistas	Graduados
URCAMP Bagé	522	3	12	56	28
UCS Caxias do Sul	757	4	16	57	22
UPF Passo Fundo	716	2	16	44	37
UNIJUÍ Ijuí	491	8	36	33	23
UNICRUZ Cruz Alta	253	1	13	34	52
UNISC S. Cruz do Sul	216	6	29	57	7
URI Erexim, Santo Ângelo	358	4	16	71	9
UNISINOS São Leopoldo	769	7	23	41	29
UCPEL Pelotas	395	6	13	56	25
PUC/RS Porto Alegre	1701	13	26	44	17
ULBRA Canoas	1069	12	24	50	14

Fonte: *Estatísticas Básicas do Ensino Superior 1993*/SEC-RS, 1994

Tabela 5: Cursos de Pós-Graduação no Rio Grande do Sul

Instituições de Ensino Superior	Cursos		Alunos		Docentes Permanentes Doutores
	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado	
UFRGS	47	24	706	724	832
EST/Teologia	1	1	29	8	18
FFFCMPA	5	5	54	8	111
FUC/Cardiol.	1	1	28	7	12
FURG	1	1	26	7	23
PUC/RS	11	6	459	106	149
UFPEL	8	1	192	7	86
UFSM	17	4	506	10	177
UNISINOS	2	---	13	---	22
Total	93	43	2.013	877	1.430

Fonte: CAPES, 1993

No que se refere ao nível da graduação, o ensino superior não difere do padrão nacional. Os cursos das Áreas Exatas e Saúde são oferecidos, principalmente, pelas universidades públicas, enquanto que os cursos das áreas das Humanas e Sociais e as Licenciaturas são predominantes no setor privado. O maior número de cursos é oferecido na área de Pedagogia, 48 em 1993, seguido de Letras 39, Administração 39, Ciências Contábeis 38 e Direito 27 (Tabela 6). Com relação a matrícula nesses cursos, a situação é inversa. A maior matrícula ocorre nos Cursos de Direito (38.649 alunos), seguido da matrícula na área de Administração, Ciências Contábeis, Pedagogia e Letras.

Tabela 6: Maior Número de Cursos por Área e Matrícula no Rio Grande do Sul 1992-1993

Cursos	N° Cursos 92	Mat. 92	N° Cursos 93	Mat. 93
Pedagogia	43	14.244	48	14.505
Letras	40	12.310	39	12.423
Administração	32	29.657	39	33.103
C. Contábeis	35	20.441	38	21.010
Direito	21	33.200	27	38.049
Ciências	31	6.812	25	6.145
História	23	4.566	24	4.890
Geografia	22	2.246	20	2.374
Matemática	17	3.247	19	3.559
C. Econômicas	18	8.970	18	8.707

Fonte: *Estatísticas Básicas do Ensino Superior*/SEC-RS, 1994

O que chama atenção, na Quarta Fase, em relação aos cursos, de um lado, é a alta flexibilidade do setor privado na inovação, alteração e oferta de cursos, como já mencionado na parte anterior. De outro, um maior controle sobre a relação demanda e oferta. Na URI, por exemplo, as vagas para História e Geografia são intercaladas. Num ano são oferecidas vagas apenas para o curso de História, no seguinte para Geografia e assim por diante. Dessa forma as vagas oferecidas são preenchidas, evitando-se assim ociosidade de vagas ou seu remanejamento.

Por fim, cabe destacar as importantes transformações que ocorreram no âmbito da reestruturação das IES, provocando um novo cenário no ensino superior do Rio Grande do Sul.

No final dos anos 70 (Terceira Fase), por força da política nacional (extensões fora de sede) o ensino superior no Rio Grande do Sul sofreu uma importante mudança: as extensões fora de sede da UFSM, da UPF, da FIDENE, da UCS e outras tiveram que se autonomizar, transformando-se em instituições não universitárias, integradas ou isoladas (Ver relação no Anexo V).

Em 1983 o Rio Grande do Sul tinha quatro Universidades Públicas, seis Privadas (PUC/RS; UNISINOS; UCS; UPF; UCPEL e UNIJUÍ) e 52 estabelecimentos não-universitários (12,7% localizados na capital, 7,9% na região metropolitana e 61,9% no interior) (Neves, 1989, p. 10).

Essa situação, por sua vez também vem se alterando desde o final da década de 80. Instituições de Ensino Superior de uma mesma localidade se juntam para formar uma universidade, se reagrupam em torno de uma universidade já existente, formando os núcleos universitários, ou ainda se agrupam numa experiência multi-campi.

Assim, o novo cenário hoje, após 10 anos, mostra-se muito distinto. Os Anexos I e II ilustram bem esse novo cenário e os novos arranjos institucionais, particularmente no setor privado:

- Universidade Multi-Campi	URI
- Universidade com diversos Campi e Núcleos Universitários	UNIJUÍ - URCAMP UCS - UPF - ULBRA
- Novas Universidades	UNISC - UNICRUZ

4. A Experiência das Universidades Comunitárias

A noção de Universidade Comunitária começou a ser forjada em meados dos anos 80 em função do debate na Constituinte. Os atores principais neste movimento foram a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Universidade de Passo Fundo e a Universidade de Caxias do Sul. A noção de comunitária deveria servir como defesa destas instituições no debate em torno da distinção entre público e privado e diante da tendência de se reservarem as receitas públicas exclusivamente para as universidades públicas.

Nesta parte procurar-se-á caracterizar a Universidade Comunitária, destacar suas peculiaridades, bem como as dificuldades e os problemas que acompanham seu desenvolvimento.

4.1. Origem e definição do termo “Universidade Comunitária”

Apesar de algumas diferenças entre as várias instituições de ensino superior que se caracterizam como comunitárias, há um consenso em torno da seguinte definição: Universidade Comunitária é uma universidade privada, mantida e administrada por grupos leigos ou confessionais, mas de caráter público não-estatal, voltada para interesses exclusivamente educacionais e com destinação certa para seu patrimônio.

A universidade comunitária tem como característica jurídico-institucional o de estar apoiada numa mantenedora que pode ser uma fundação de direito privado, uma associação ou uma sociedade civil (Franco, 1994, p.6). A mantenedora é uma entidade

filantrópica reconhecida de utilidade pública municipal, estadual e federal, com registro no Conselho Nacional de Serviço Social, sem fins lucrativos e com um prazo de duração indeterminado.

A distinção entre "mantenedora e mantida" nesse modelo é muito significativa. Há uma separação jurídica importante que se revela principalmente nos seguintes aspectos: o patrimônio é da mantenedora; os contratos de trabalho (professores, funcionários) são feitos pela mantenedora; a especificidade da representação comunitária se dá principalmente na composição da Assembléia Geral da mantenedora (exceção das confessionais); em alguns casos mantenedora e mantida possuem o mesmo responsável principal. Exemplo: na FIDENE/UNIJUÍ - o reitor e o presidente da Fundação são a mesma pessoa; já no caso da FURI/URI, o reitor é de um *campus* e o presidente da Fundação de outro *campus*.

Em todos os casos, a universidade mantém, através de seus colegiados superiores, autonomia no encaminhamento e deliberação sobre as questões acadêmicas.

Segundo Paviani (1995, p.3), no início dos anos 80, algumas universidades de natureza fundacional como a UCS, UNIJUÍ, UPF, começaram a usar a expressão "universidade comunitária" em diferentes documentos internos, em correspondências dirigidas a órgãos administrativos federais, em pronunciamentos, destacando a origem comunitária da universidade e sua vocação regional. As universidades confessionais (UNISINOS, PUC/RS, UCPEL), por seu turno passaram a salientar suas características de proximidade estrutural e funcional com as universidades comunitárias.

Em 20.06.1985 na UCS foi realizado um Seminário com a participação da UCS, UPF, UNIJUÍ e Fundação Educacional de Blumenau que deu origem ao documento Universidade Comunitária: um modelo alternativo de Universidade (Paviani, 1985, pp.12-17).

Ainda em 1985, em reunião no plenário do Conselho de Reitores em Cuiabá foi aprovada uma moção com o objetivo de estabelecer para as Universidades Comunitárias, uma forma regular de concessão de recursos governamentais. Desde então, documentos oficiais do governo federal, entre eles Plano de Metas 86/89, Plano de Ação Governamental 87/91, SEPLAN/PR, começaram a referir-se, segundo o Reitor Laércio Dias de Moura (PUC/RJ), às Universidades comunitárias e confessionais como "universidades públicas não-estatais", redundando na elaboração de um documento contendo subsídios para a compreensão e consolidação de um modelo alternativo de universidade (Tramontin e Braga, 1988, p.9).

Em 1986 foi elaborado um documento pela Professora Albornoz, da Delegacia Regional do MEC do Rio Grande do Sul, sobre as Universidades Comunitárias - uma nova proposta a ser considerada, atendendo solicitação da SESU/MEC. Nesse

documento são avaliadas as experiências da UNIJUÍ, da UPF e da UCS como universidades comunitárias.

Em 1988, os reitores de vinte universidades comunitárias do Brasil realizaram na PUC/RS um encontro para discutir o perfil da universidade comunitária e fornecer subsídios para a nova legislação sobre o sistema educacional que estava sendo preparada com a elaboração da nova carta constitucional.

Também em 1988 foi lançada a publicação de Tramontin e Braga, ambos do Instituto Econômico e Social, Coordenadoria de Educação e Cultura, sobre as universidades comunitárias: um modelo alternativo. O objetivo, segundo os autores foi o de "... traçar seus perfis de identidade através da descrição de suas características e peculiaridades de seus serviços....fornecer subsídios aos dirigentes (SEPLAN) na justificativa e no processo decisório de implementação do Programa de Apoio às Universidades Comunitárias e Confessionais" (Tramontin e Braga, 1988, p.11).

Na Carta Constitucional de 1988, esse novo perfil de universidade foi distinguido e contemplado no Artigo 213 que estabelece " as universidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas poderão receber recursos públicos desde que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e que apliquem seus excedentes financeiros em Educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola similar ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades".

É importante ressaltar que ao longo do debate e na definição constitucional permaneceu uma certa ambigüidade que facilitou o tratamento semelhante de dois tipos de instituição superior que não chegam a apresentar plenamente as mesmas características estruturais e organizacionais básicas: as comunitárias e as confessionais. A própria enunciação distinta sugere que as confessionais se, por um lado, têm vocação comunitária, não apresentam, por outro, estrutura básica idêntica às comunitárias originais. Em particular, não se aplicam às confessionais as regras referentes ao patrimônio e à gestão comunitária da mantenedora.

Na formação das universidades comunitárias foi decisivo a iniciativa, o respaldo e o apoio da comunidade local e/ou regional na forma das mais distintas instâncias representativas - igreja, poder municipal, associações e ainda na forma de apoio de lideranças locais ou regionais individuais.

A origem das universidades comunitárias deve ser compreendida no processo de surgimento das IES privadas no interior do Rio Grande do Sul, decorrentes de vários fatores:

- a ação da Universidade de Santa Maria com seu projeto de extensões fora de sede;

- o empenho de ordens religiosas e das mitras-diocesanas;

- o empenho de leigos, professores, profissionais liberais e lideranças locais;

- o apoio de lideranças políticas.

O Quadro 2 mostra a origem das universidades privadas e os diferentes grupos responsáveis pelos respectivos projetos.

Quadro 2: Origem das Universidades Privadas no Rio Grande do Sul

	IES	Fundadores	Mantenedora
Confessionais	PUC-RS 1950	Maristas	União Brasileira de Educação e Ensino
	UCPEL 1960	Mitra Diocesana de Pelotas	Soc. Pelotense de Assistência e Cultura
	UNISINOS 1968	Ordem Religiosa Companhia de Jesus	Soc. Antônio Vieira
	ULBRA 1989	Igreja Evangélica Luterana do Brasil	IELB
Leigas com apoio confessional	UCS 1967	Assoc. Universidade de Caxias do Sul - Prefeitura Municipal - Mitra Diocesana	Fundação Universidade de Caxias do Sul
	UNIJUÍ 1986	Capuchinhos - FAFI leigos	FIDENE
	UPF 1968	Soc. Pró-Universidade Consórcio Univ. Catol.	Fundação Universitária de Passo Fundo
	URI 1993	Prof. Liberais - Professores Mitra Diocesana (patrimônio)	FURI
Leigas	URCAMP 1989	FUNBA - Assoc. de Cultura Técnica e Econômica	Fundação Attila Taborda
	UNICRUZ 1993	APOCRUZ	APOCRUZ

	UNISC 1993	Assoc. Pró-Ensino Superior de S. Cruz do Sul	APESC

Sem dúvida, acompanhando a história das IES, dos seus projetos e de seus idealizadores fica evidente o envolvimento amplo da comunidade local liderada por diferentes grupos leigos ou religiosos, o seu empenho na construção e implantação desses projetos (Brum, 1994; Both, 1993; Ortigara, 1995).

As instituições, que surgiram exclusivamente a partir de grupos confessionais, maristas, capuchinhos, jesuítas, e outros, podem ser entendidas no contexto próprio da missão dessas ordens em promover a educação. Na medida em que o 1º e 2º graus estavam sendo atendidos nos anos 50/60 também ou cada vez mais pelo Estado, essas ordens "aventuraram-se" no clima de abertura propiciado pelo período pós-Reforma de 68, também no Ensino Superior. Exceção à PUC que data de 1948, cuja origem deve ser entendida no bojo da atuação da Igreja Católica ao instituir as Pontifícias Universidades Católicas no Brasil.

As ordens religiosas como os capuchinhos, maristas, salesianos e as mitras diocesanas, compreendiam a Educação, segundo sua tradição teológica, como um bem fundamental e de sua responsabilidade, uma missão e um compromisso da Ordem para com a comunidade.

O grupo de atores laicos, muito atuante, era formado por professores (de 1º e 2º graus), profissionais liberais e lideranças políticas (prefeito, secretário de educação, delegados educacionais, vereadores e deputados) amplamente representativos em suas comunidades. Para eles a Educação era vista como responsabilidade e compromisso da própria comunidade para com seus membros, como instrumento de desenvolvimento (Silva, 1994, p. 21). Assim a participação, o apoio e o respaldo da comunidade em geral ou dos diferentes segmentos representativos tiveram um papel importante na criação e consolidação do perfil dessas instituições.

É preciso, por isso mesmo, ressaltar uma diferença importante, a meu ver, no tocante à incorporação das IES confessionais, no conjunto das IES comunitárias.

Nas confessionais, o "comunitário" diz respeito apenas aos objetivos e fins da instituição. Exemplos: UCPEL, UNISINOS, PUC. Neste sentido é esclarecedor o Estatuto da UCPEL:

"a) atividades sem finalidade lucrativa revertendo os eventuais excedentes financeiros na demanda orientada pelos objetivos da própria instituição;

b) manutenção de uma íntima vinculação com a comunidade através dos seus programas de ensino, pesquisa e extensão com manifesto objetivo social (1992, p. 11)".

Nas universidades comunitárias formadas a partir de grupos laicos o conceito é traduzido nos fins e objetivos, mas sobretudo, no caráter político incorporado na vida dessas instituições quando definiram sua forma institucional e sua estrutura de poder.

Dois depoimentos são significativos neste contexto. O primeiro é do Professor Perin (1995), um dos responsáveis pelo ensino superior na região de Erexim. Segundo Perin: "a dimensão comunitária foi uma dimensão negociada, não foi tão espontânea. A instituição comunitária é resultado de uma negociação difícil, complicada e a evolução das parcerias é que deu o toque comunitário. Esta é uma instituição que tem como parceiro o setor público municipal, setor público estadual, setor público federal, organizações da sociedade civil e a própria comunidade local representada pelo aluno que também é, de uma certa maneira, nessa ótica, um parceiro. Ele vem buscar um serviço e contribui com isso. Esse trabalho de parceria é que caracteriza mais a dimensão que a gente depois começou a chamar de instituição comunitária" (depoimento).

Já Brum ressalta para o caso de IJUÍ que "o caráter comunitário decorre de uma experiência histórica de articulação e comprometimento com a comunidade regional, dinâmica e permanentemente renovados. Dessa forma, garantem-na a efetiva participação de setores representativos da comunidade na dinâmica da Universidade e em seus colegiados. Essa articulação, comprometimento e participação lhe asseguram a legitimidade por parte da sociedade" (1994, p.37).

Adiante, Brum argumenta, "do ponto de vista sócio-político, o caráter público comunitário da universidade emana de sua fonte geradora: originou-se e pertence a uma parcela da sociedade, presta serviços que são do interesse comum de toda a população da região. Essa coletividade tem características histórico-culturais comuns que a identificam e se faz presente no controle e administração da instituição, através de representantes dos diferentes segmentos que a compõe. Por sua vez os resultados econômicos obtidos tem destinação pública, direcionando-se a prestação de serviços à população alvo de sua ação" (1995, p.37).

Destacam-se nesses depoimentos, dois elementos chaves na caracterização do "comunitário" (nessas IES) que as distingue, portanto, das universidades confessionais: o primeiro é o aspecto "negociado do perfil comunitário; e o segundo é a participação de segmentos da comunidade no controle e administração da mantenedora e da mantida.

4.2. Universidades Comunitárias: um modelo alternativo

É importante ressaltar, de acordo com as características resumidas abaixo, a distinção entre mantenedora (Fundação, Associação ou Entidade Civil) e a mantida (a universidade propriamente dita) na estrutura, organização e manutenção das universidades comunitárias.

Mantenedora
- Fundação de direito privado; Associação; Sociedade Civil;
- entidade filantrópica reconhecida de utilidade pública municipal, estadual e federal;
- registro no Conselho Nacional de Serviço Social;
- sem fins lucrativos;
- com prazo de duração indeterminado.

Mantida: Universidade Comunitária
- autonomia didático-científica;
- administrativa;
- de gestão financeira e patrimonial.

Na seqüência pretende-se fazer uma análise de vários aspectos que caracterizam e diferenciam as universidades comunitárias de outros modelos universitários: o patrimônio; o regime financeiro; o orçamento; a administração das universidades e a representação comunitária; a organização da atividade acadêmica e a vocação regional.

Tomou-se como referência principalmente as experiências da UNIJUÍ e da URI, universidades comunitárias, por excelência.

a) Patrimônio - O patrimônio das IES comunitárias pertence à mantenedora, que o coloca a serviço da instituição mantida. O patrimônio é constituído pelos bens de direito, adquiridos através de doações, no exercício das atividades e provenientes de rendas patrimoniais. Os acréscimos patrimoniais adquiridos pela IES são imediatamente incorporados ao patrimônio da mantenedora. No caso de universidade multi *campi* (URI), cada *campi* (antigas Fundações) cedeu o patrimônio à mantenedora (FURI) em comodato por vinte anos.

Segundo o Reitor da URI, “ o patrimônio pertence a uma comunidade, sem depender de famílias, de grupos, de interesses econômicos ou de ordem religiosa. É um patrimônio que foi constituído ao longo do tempo, inicialmente com algum instituidor, no nosso caso, foi a prefeitura municipal e a Mitra Diocesana das diferentes

comunidades onde temos *campus* ... o patrimônio não pertence a pessoas, é público, mas não é estatal” (depoimento).

O patrimônio da Fundação mantenedora, quando é colocado à disposição de uma mantida, no caso a universidade ou outra instituição, passa a ser responsabilidade da direção da mantida, enquanto estiver a seu serviço. De acordo com o Reitor da UNIJUÍ, “o patrimônio é da FIDENE ... e a FIDENE é da comunidade”(depoimento).

A FIDENE é uma fundação de direito privado, por opção dos municípios quando a criaram, mas no Artigo nº 42 (Estatuto da FIDENE) fica autorizado, a juízo da Assembléia Geral, a eventual transformação da entidade privada em entidade de direito público, com a doação de seus bens ao poder público ou ainda aceitar a federação de órgãos ou serviços.

Em caso de dissolução da entidade mantenedora, via de regra, o patrimônio será incorporado a outras fundações ou entidades congêneres, definidos pelos municípios e os outros componentes da Assembléia Geral da mantenedora ou então ao poder público, municipal, estadual. Não existe destinação particular, privada.

b) Regime Financeiro - A instituição comunitária não tem finalidade lucrativa e aplica os possíveis excedentes financeiros em educação. A instituição comunitária não distribui dividendos, bonificações, resultados. As eventuais “sobras” devem sempre ser aplicadas nos objetivos institucionais. Não pode haver re-distribuição, nem na forma de salário, proibição essa explícita no estatuto.

A universidade comunitária pública não-estatal, não-lucrativa é reconhecida como entidade filantrópica. Para Paviani (1995) essa característica se dá por que suas mantenedoras oferecem bolsas de estudo aos alunos mais carentes. No entanto, a entidade não-lucrativa precisa, permanentemente, buscar recursos para poder realizar seus fins. As universidades não tem condições de “prestar” serviços inteiramente gratuitos. Ao contrário essa é uma fonte de recursos fundamental para o orçamento geral.

O caráter público das universidades comunitárias revela-se, também, segundo seus dirigentes, na gestão financeira. A cada início de ano é feita a prestação de contas, através de relatório geral da universidade e da Fundação, aos órgãos em que há representação da comunidade, ao Conselho de Curadores, ao Conselho Diretor. Esta prestação de contas é submetida a aprovação pela Assembléia Geral, que a encaminha, posteriormente, ao Ministério Público para fins legais.

c) Orçamento - A análise da composição da receita e despesa das instituições comunitárias permite entender a participação dos diferentes itens no orçamento geral,

bem como a relação entre as IES e a mantenedora. Ver como exemplo o orçamento geral da UNIJUÍ - 1994, na Tabela 7.

Tabela 7: Orçamento Geral da UNIJUÍ - 1994

Receitas	*Percentagem*	*Despesas*	*Percentagem*
receitas de ensino	67,8	despesas de custeio	85,7
mensalidades escolares	67,1	pessoal	55,5
taxas	0,7	docente	43,6
receitas de serviços	7,2	administração	11,8
extensão e pesquisa	5,2	mat. de consumo	2,6
serviços comerciais	1,9	serviços tercerizados e	
comunicação	0,1	encargos	26,1
receita patrimonial	16,1	custeio com serviços	
transferências correntes	3,8	comercialização	
união	1,8	central de cópias	
estado	0,1	material didático	1,5
município	0,0	transferências correntes	3,3
instituições privadas	0,3	bolsas	---
exterior	0,1	despesas de capital	11,0
pessoas	0,2	investimento	7,1
Outras Receitas		obras	2,2
indenizações, juros, etc.	3,7	bens móveis	4,8
Receita de capital		transf. de capital	3,9
operações de crédito			
transferência de capital	1,4		

Fonte: *Balancete da UNIJUÍ* - 1994.

A UNIJUÍ participa com 88,7% no orçamento da FIDENE e com 87,6% nas despesas da FIDENE.

Computando a diferença entre receita e despesa, temos o seguinte resultado:

UNIJUÍ	Receita	Despesa	
	5.303.544	5.046.648	= 256.896, 4,8% de superávit

No total, a mantenedora FIDENE tem déficit de 18,7%, pois os órgãos EFA, Museu, IRDER são deficitários, bem como a própria FIDENE.

A receita é composta principalmente, pelos seguintes itens:

mensalidades dos alunos (70,0 a 75,0% da receita)
crédito educativo federal (30,0% URI, 40,0% UNIJUÍ
apoio de prefeituras municipais, até através de lei orgânica
  * repassando recursos diretamente
  * subsidiando transporte escolar
  * bolsas de estudo
recursos de agências de fomento
  * pesquisa
  * bolsas
prestação de serviços
convênios com instituições internacionais
até 1992 - recursos do programa de educação superior do MEC para as Universidades Comunitárias.

Com relação as despesas, observa-se que de 60,0% a 70,0% do total é dispendido na folha de pagamento e os 30,0% restantes são gastos com custeio e alguns investimentos (prédios, cursos, laboratórios).

d) A administração das Universidades Comunitárias e a representação comunitária - Para compreender a complexa organização da administração das universidades comunitárias é importante destacar que a universidade tem a total responsabilidade sobre a parte acadêmica. Assim, a universidade comunitária, que integra a Fundação mantenedora, goza de autonomia didático-cientifico, administrativa, de gestão financeira e patrimonial.

É da competência da universidade, através de seus diferentes órgãos, estabelecer a política de ensino, pesquisa e extensão; administrar o patrimônio da mantenedora colocado a seu serviço. Para realizar esses propósitos a universidade conta com uma estrutura composta de Reitoria, Departamento, Conselho Departamental e Conselho Universitário. Além dos membros oriundos da estrutura universitária, integram o Conselho Universitário membros da comunidade regional eleitos pela Assembléia Geral da mantenedora.

A dimensão comunitária *sui generis* está na composição e estrutura da Fundação - mantenedora, não confessional, - e especificamente, na Assembléia Geral. Essa Assembléia, o órgão soberano de deliberação, é constituído por diferentes segmentos da

instituição universitária, da comunidade local e representante do estado. A seguir dois exemplos de composição de Assembléia Geral no Quadro 3.

Quadro 3: Exemplos de Composição de Assembléia Geral

FIDENE/UNIJUÍ	**FURI/URI**
Presidente	Presidente
Representante da Sociedade Literária São Boaventura	
Representante do Governo do Estado	Representante do Governo do Estado
Representante da Associação Comercial e Industrial	Presidente da Assoc. Com. e Industrial do Município sede de cada *campus*
Representante trabalhadores urbanos	
Representante sindicato dos trabalhadores rurais	
Representante profissionais liberais de nível superior	
Representante Igrejas	
Representante Poder Executivo de cada Município que contribui com a Fundação	Prefeito Municipal da sede de cada um dos *campus*
Representante do Poder Legislativo de cada Município	Representante do Poder Executivo Presidente da Câmara Representante do Poder Legislativo
Representante de Entidade brasileira que contribui uma vez	
Representante de Entidade brasileira que contribui parcialmente	
Representante de Entidades Conveniadas	
Administração Superior da Universidade	Reitor e Vice-Reitores
Diretor da escola de 1º e 2º graus	Representante do Corpo Docente das Escolas de 1º e 2º graus de cada Município por *campus*
	Três professores de cada *campus*
Representante de alunos de cada unidade universitária	Um aluno de cada *campus*
Representante de alunos da escola de 1º e 2º graus	
Quatro funcionários	Representante de cada Mantenedora

Fonte: Estatutos das IES

Presentemente a área de atuação da FIDENE abrange 47 municípios, de um total de 90 na região Noroeste do estado. Destes, 17 são municípios contribuintes, com assento na Assembléia e direito a voto.

Há uma proposta no sentido de o total de municípios (47) da área de abrangência da FIDENE, venha a compor a FIDENE, independente de contribuição ou não. Neste caso seria necessário esclarecer como ficaria o direito a voto na Assembléia Geral dos que contribuem e dos demais.

No caso da FIDENE, o representante pode ser o prefeito ou o secretário de educação do município. Segundo depoimento do Reitor e Presidente da Mantenedora "um problema, é a mudança de prefeitos. O município é filiado ... mas cada prefeito novo que entra se não tem uma visão mais regional, mais aberta em relação a educação, provoca dificuldades. O município mais fiel, independente de partidos, ou de gestão é o de Santo Augusto. Noutros municípios, entra um prefeito conservador e ele diz - esse pessoal é um bando de comunistas e pra comunista eu não contribuo. Entra um prefeito mais progressista e ele imediatamente vem e participa ou propõe a filiação. De quatro em quatro anos enfrenta-se uma nova mentalidade do prefeito que entra. Não há continuidade".

No caso da UNIJUÍ é importante destacar que a comunidade tem 10,0% dos votos também para eleger o Reitor. A Assembléia Geral da mantenedora elege o presidente da Fundação para um mandato de três anos, permitida a reeleição duas vezes. Em ambas as instâncias os prefeitos têm participação.

Como fica então a estrutura de poder, pergunta-se o Reitor da UNIJUÍ, pois, "não adianta ser ingênuo de querer democratismo e depois ninguém assumir a responsabilidade, ou um democratismo de tal ordem, que cada ideologia, cada visão pessoal de mundo começa a interferir na administração" (depoimento).

Por isso FIDENE/UNIJUÍ discute atualmente qual, efetivamente, é o papel do município nessa estrutura de poder, bem como a necessidade de realizar cursos de preparação para que esse pessoal possa participar produtivamente. Isso vale também para as outras instâncias como as Associações Comerciais e Industriais, sindicatos, igrejas.

Com relação a organização da mantenedora, cabe ressaltar que em alguns casos o Reitor da universidade é ao mesmo tempo o presidente da Fundação. Esse é o caso da UNIJUÍ/FIDENE. Noutros casos, como da URI o Reitor é de um *campus* e o presidente da Fundação de outro. O cargo de presidente da Fundação é honorífico, não é remunerado, mas ele, no entanto, tem um grande envolvimento na vida regional, sua presença é exigida constantemente em eventos. Na UNIJUÍ, por isso, convencionou-se de maneira informal, que houvesse coincidência entre os cargos. Segundo o Reitor da

UNIJUÍ, "é mais barato. Se o presidente da FIDENE for convocado para ir a algum lugar, também o Reitor já estará lá. Por questão de economia, na UNIJUÍ hoje, o vice-reitor de administração é o diretor executivo da FIDENE ... para evitar o pagamento de dois salários. Ele trabalha por dois e recebe por um" (depoimento). Como o volume de trabalho é muito grande, há uma proposta de, no futuro, separar essas funções, de diretor executivo da FIDENE, da vice-reitoria de administração, enquanto o reitor e o presidente da Fundação seriam a mesma pessoa, uma espécie de chefe de Estado com ministros diferentes, pela necessidade de unidade política.

Nenhum membro da Fundação é remunerado, pois é proibido por Estatuto. A Fundação, de modo geral, tem uma estrutura própria, mínima, com um quadro administrativo exclusivo muito pequeno. Para evitar o gasto de recursos, membros do quadro normalmente executam vários serviços.

Chama atenção, ainda, nas universidades comunitárias o fato de os professores e funcionários terem contrato de trabalho com a Fundação, que os aloca de acordo com as necessidades das mantidas. A universidade portanto, não tem contratados, mas sim a Fundação. Quando o funcionário presta serviços para a mantida, ele passa a se submeter às diretrizes desta.

e) Organização da Atividade Acadêmica - A análise da organização acadêmica das universidades comunitárias precisa levar em conta pelo menos três aspectos fundamentais. Um deles já foi mencionado - a autonomia dos colegiados superiores da universidade - face à mantenedora na gestão das questões referentes ao desenvolvimento em geral das atividades acadêmicas. Dois outros são - a estruturação das competências e encargos referentes ao ensino e pesquisa e o regime de trabalho e carreira docente e dos funcionários.

No tocante à estrutura das competências e encargos cabe assinalar uma concentração em dois modelos principais: de um lado, aquelas instituições onde, além da administração central que compreende Reitoria, (Vice-Reitores/Pró-Reitores etc, normalmente em número de cinco, divididos entre graduação, pesquisa e pós-graduação, administração, da comunidade e extensão, planejamento), e Conselho Universitário, encontram-se as instâncias intermediárias de coordenação das ações em grandes áreas de conhecimento, as Faculdades, os Institutos ou Centros, às quais se vinculam departamentos e cursos. De outro lado, há aquelas instituições com uma estrutura mais simples, com uma administração central -Reitoria e Conselho Universitário - e, organizando as grandes áreas, apenas os departamentos e os cursos.

No primeiro caso, estão Universidades como a UCS, UCPEL, URCAMP, UNISINOS, UPF e PUC. Nestas, os centros, institutos, faculdades ou escolas são órgãos

de deliberação, supervisão, coordenação e administração das atividades de ensino (departamentos e cursos), pesquisa (pós-graduação) e extensão, correspondentes a determinada área de conhecimento. Já o departamento é considerado a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal.

No segundo caso, os departamentos correspondem a unidade básica da estrutura da universidade para efeito de organização didático-científica e administrativa. O departamento tem atribuições normativas de coordenação e controle, integra todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão de áreas afins de conhecimento e é ,também, a instância de lotação dos docentes. Nessas universidades os cursos têm um coordenador próprio, subordinado ao departamento. Exemplos de universidades com esta organização acadêmica são a UNIJUÍ, UNISC e URI. Num e noutro caso, no entanto, a amplitude do campo acadêmico abrangido pelo departamento, pode variar.

As atividades de pós-graduação, incipientes nessas universidades, têm surgido ora vinculadas às unidades intermediárias, ora aos departamentos como unidades básicas. Por suas peculiaridades e pelos mecanismos de que podem dispor para seu funcionamento, com freqüência a pós-graduação ganha significativa autonomia na estrutura acadêmica dessas universidades.

Quanto a carreira docente, essas universidades repetem o modelo das universidades federais: auxiliar, assistente, adjunto e titular. Algumas diferenças ocorrem na definição dos interstícios (níveis) em cada categoria ou classe. Há universidades comunitárias em que, internamente às categorias ou classes, não há níveis, noutras esses são três, e noutras ainda, são mantidos os quatro níveis das universidades federais.

A principal diferença entre as universidades comunitárias e as públicas, de um modo geral, está no regime de trabalho. Enquanto nas públicas, o regime prevê três alternativas - 20 horas, 40 horas, e Dedicação Exclusiva, - nas comunitárias, assim como basicamente em todas as IES privadas, o regime de trabalho prevê 10 horas, 20 horas, 30 horas e 40 horas como Tempo Integral. A Dedicação Exclusiva é ainda exceção.

Do mesmo modo, outra diferença, enquanto as universidades federais apresentam fortíssima concentração de docentes na categoria Professor Adjunto em regime de Dedicação Exclusiva, as comunitárias apresentam uma maior distribuição de docentes pelas categorias e regimes parciais de trabalho. Cabe registrar que algumas universidades comunitárias ainda não possuem carreira acadêmica definida. Outro dado significativo (apresentado na Tabela 4) é o referente à titulação. Com exceção da UNICRUZ, as demais universidades apresentam um número significativo de professores com titulação pós-graduada. Apesar de a maioria dos docentes ter apenas curso de

especialização, na UNIJUÍ, UNISC, UNISINOS e PUC o número de mestres aumentou embora o número de doutores continue a ser muito pequeno (menos de 10,0%; PUC/RS - 13,0%).

f) A Vocação Regional - Um outro aspecto importante já mencionado, que distingue as universidades comunitárias é a vocação regional. Isto não é mero resultado da participação de representantes locais nos colegiados superiores da mantenedora da universidade. A vocação regional se expressa no compromisso dessas universidades com a região mais ampla (não apenas a localidade) onde estão inseridas.

A região é compreendida como espaço geográfico definido com uma estrutura produtiva relativamente especializada, com grupos humanos que compartilham uma cultura com relativa homogeneidade étnica e interesses comuns (UNIJUÍ, 1992, p. 15). A relação das universidades comunitárias com a região é uma característica marcante, pois a região é sempre tomada como o locus de ação enquanto espaço histórico e sócio-cultural.

O compromisso das universidades com a região revela-se das mais distintas formas:

- a busca de integração com a comunidade externa através de diversas formas de serviços, cursos, seminários, etc;

- atividades, seja da universidade ou da mantenedora, de assessoria, consultoria à municípios através dos mais variados serviços como: organização de concursos públicos, assessoria à prefeitura, aos órgãos públicos responsáveis por saneamento, urbanização, reciclagem de professores, funcionários públicos, etc.

Pode-se resumir o caráter comunitário com vocação regional das universidades, sempre atentando para as diferenças entre as instituições confessionais e não-confessionais, como segue:

- entidade privada de caráter público não-estatal, sem fins lucrativos;
- transparência administrativa e financeira;
- desempenho financeiro controlado pelo Ministério Público e pela comunidade;
- apoio do poder público municipal através de consórcio e parcerias;
- participação de setores da sociedade civil e do poder público em instâncias deliberativas (Assembléia Geral da Fundação);
- amplo envolvimento com os municípios da região de abrangência da universidade;
- atendimento da demanda regional através da prestação de serviços diversos.

5. Comentários Finais

1. No presente trabalho foram analisadas as Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul como elemento distintivo do processo de formação do Ensino Superior no estado e como modelo de organização original no conjunto das IES Privadas.

2. Salientou-se no trabalho que a natureza comunitária dessas universidades é resultado de condições sócio-culturais peculiares e de um processo, nem sempre tranqüilo, de afirmação de um projeto que desde o início buscou comprometer amplos e diferenciados segmentos da sociedade regional com o Ensino Superior.

3. A trajetória destas Instituições corresponde a uma concentração de suas características distintivas, com o que se almejava *status* privilegiado nas relações com o poder público. Este esforço e a busca de apoio público por entidades consideradas "públicas não-estatais" foi uma conseqüência de um projeto acadêmico diferenciado, profundamente vinculado ao desenvolvimento regional e à busca de qualificação.

4. O agravamento dos problemas de financiamento e a preocupação com a maximização dos recursos humanos e materiais tem conduzido, de uma lado, à arranjos institucionais novos, entre eles: fusão, agregação, consórcios, parcerias, etc., e de outro, ao empenho pela estadualização do conjunto dessas instituições. Com a estadualização, o ensino se tornaria gratuito, a folha de pagamento seria assumida pelo Governo Estadual, que receberia em doação o patrimônio das mesmas, mas a administração deveria continuar autônoma para as unidades envolvidas no processo.

5. Os desenvolvimentos recentes devem servir de alerta para os responsáveis pela política de Educação Superior. Essa política, em outras épocas, insensível à novidade que representavam os projetos de Universidades Regionais Multi-*Campi*, induziu as comunidades locais à implantar as Instituições hoje existentes.

A política de Educação Superior, se não souber encontrar os meios para orientar e apoiar as universidades comunitárias, estará comprometendo a consolidação de uma experiência altamente promissora de oferta de ensino superior sem o ônus total para o Estado e sem as graves distorções das instituições caça-níquel.

Referências Bibliográficas

Albornoz, S. (1986) *As Universidades Comunitárias - uma nova proposta,* Delegacia Regional do MEC, Rio Grande do Sul.

Both, A. (1993) *A criação da Universidade de Passo Fundo,* Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo.

Brum, A. J. (1994) *UNIJUÍ - uma experiência de Universidade Comunitária- sua história, suas idéias,* Ijuí: UNIJUÍ Ed.

Durham, E. e Sampaio, H. (1995) *O Ensino Privado no Brasil*, Documento de Trabalho 3/95, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

Franco, M. E. D. P. (1994) *Condições Acadêmicas e Produção de Pesquisa na UFRGS,* Relatório de Pesquisa. Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU/UFRGS, Porto Alegre.

Frantz, W. (1995). Depoimento. UNIJUÍ, Ijuí.

Jantzen, S.A.D. (1990) *A Ilustre Pelotense. Tradição e Modernidade em Conflito.* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação/UFRGS, Porto Alegre.

Marques, M. O. (1984) *Universidade Emergente. O Ensino Superior Brasileiro em Ijuí, de 1957 a 1983,* Ijuí: UNIJUÍ Ed.

Neves, C. E. B. (1992) “Ensino Superior no RS: Interiorização e Modelos Regionais”, Em: Marília Morosini e Denise Leite (Orgs.) *Universidade e Integração no Cone Sul,* Porto Alegre: Ed. da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pp. 95-112.

Neves, C. E. B. (1989) *Ensino Superior e regionalização. O caso do Rio Grande do Sul*, XII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú.

Ortigara, C. (1995). Depoimento. URI, Erexim.

Paviani, J. (1995) *Conceito e Características da Universidade Comunitária,* I Seminário Nacional das Universidades Comunitárias, Caxias do Sul, abril.

Paviani, J. (1985). “Universidade Comunitária: um modelo alternativo”, *Revista Enfoque*, Bento Gonçalves, 13 (39): 12-17.

Pereira, O. F. (1979) *Ensino Superior no Rio Grande do Sul.* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação/PUC, Porto Alegre.

Perin, Z. (1995). Depoimento. URI, Erexim.

Silva, E. W. (1994) *Ensino Superior Regional: a região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.* Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação/UFRGS, Porto Alegre.

Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul (1994) *Estatísticas Básicas do Ensino Superior no Rio Grande do Sul: 1992/1993*, Porto Alegre.

Tramontin, R. e Braga, R. (1988) *Universidades Comunitárias: um modelo alternativo,* São Paulo: Leopoldianum e Ed. Loyola.

UCPEL (1992) *Estatuto e Regimento Geral da UCPE,*. Pelotas.

UNIJUÍ (1992) *Universidade, modernidade e regionalização,* Ijuí: UNIJUÍ.

UNIJUÍ (1992) *O momento da decisão,* Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica, Ijuí: UNIJUÍ Ed.

ANEXOS

Anexo II Universidades no Rio Grande do Sul - 1995

IES	Dependência Administrativa	Ano de Criação	Universidade Multi-*Campi*	Núcleos Universitários
UFRGS	Pública	1934	---	---
PUC	Privada	1948	---	Uruguaiana
UCPEL	Privada	1960	---	Jaguarão
UFSM	Pública	1960	---	---
UCS	Privada	1967	---	Canela, Região dos Vinhedos, Vacaria, Farroupilha, Nova Prata, Guaporé
UPF	Privada	1968	---	Carazinho, Casca, Lagoa Vermelha, Soledade
FURG	Pública	1969	---	Santa Vitória do Palmar
UFPEL	Pública	1969	---	---
UNISINOS	Privada	1969	---	---
UNIJUÍ	Privada	1986	---	Panambí, Três Passos, Santa Rosa
URCAMP	Privada	1989	---	São Gabriel, Santana do Livramento, Dom Pedrito, Caçapava do Sul
ULBRA	Privada	1989	---	Gravataí, Guaíba, Torres, Cachoeirinha, São Jerônimo, Ji-Paraná (RO), Santarém (PA), Manaus (AM), Palmas (TO)
URI	Privada	1992	Santo Ângelo, Erexim, Frederico, Westphalem	Cerro Largo, São Luiz Gonzaga
UNISC	Privada	1993	---	---
UNICRUZ	Privada	1993	---	Tapera

Anexo III Instalação do Ensino Superior no Rio Grande do Sul - 1883-1930

Primeira Fase Criação de Escolas e Faculdades Isoladas de Nível Superior

Pelotas	1883 - Escola Imperial de Medicina Veterinária e Agricultura Prática
	1911 - Faculdade de Odontologia e Farmácia
Taquari	1890 - Escola de Agricultura e Veterinária
Porto Alegre	1895 - Faculdade de Farmácia
	1896 - Faculdade de Engenharia
	1898 - Faculdade de Medicina
	1900 - Faculdade Livre de Direito
	1909 - Curso de Comércio
	1912 - Faculdade de Direito
Segunda Fase	Centralização do Ensino Superior - Porto Alegre
	Integração de Escolas de Nível Superior Existentes
	1934 - Universidade de Porto Alegre (UPA)
	1947 - Universidade do Rio Grande do Sul (URGS)
	1950 - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
	1948 - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)
Terceira Fase	Interiorização do Ensino Superior no Rio Grande do Sul
	Criação de novas Universidades Públicas e Privadas no Interior do Estado
	1960 - Universidade de Santa Maria
	1960 - Universidade Católica de Pelotas
	1967 - Universidade de Caxias do Sul
	1968 - Universidade do Vale do Rio dos Sinos
	1968 - Universidade de Passo Fundo

Federalização de Universidades
1969 - Universidade Federal de Pelotas
1969 - Universidade Federal de Santa Maria
1969 - Fundação Universidade de Rio Grande

Novas Propostas de Modelos Regionais
- Projeto Multiversidade/Universidade de Santa Maria
- Projeto FIDENE/Ijuí

Criação de Escolas Superiores Isoladas

Novas Propostas de Modelos Regionais
FIDENE/Ijuí (1968)
- Instituição regional para implantação do ensino superior na região
- Desenvolvimento da consciência regional
- Assessoria a órgãos públicos e privados
- Participação dos municípios e comunidade

Universidade de Santa Maria: Projeto Multidiversidade (1967)
- Conjunto de *campi* integrantes de uma mesma universidade
- Criação de 22 extensões fora da sede-cursos básicos
- *Campus* central USM - cursos profissionalizantes
- Convênio município e mantenedora associação - pró-ensino superior

Quarta Fase Novos Modelos Institucionais
Formatos
- Multi-*Campi* - URI
- Campus Central com Núcleos Universitários UNIJUÍ - UCS
URCAMP - UPF
- Aglutinação e/ou agregação de instituições de ensino superior
- Caráter comunitário e regional

Características das Comunitárias e Regionais

- Origem na própria comunidade
- Caráter Público não-estatal
- Ligada a uma mantenedora

Universidades Comunitárias e Regionais

- Universidade de Passo Fundo (UPF)
- Universidade Regional Integrada (URI)
- Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)
- Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)
- Universidade Regional da Campanha (URCAMP)
- Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Anexo IV Universidades Privadas no Rio Grande do Sul - Matrículas 1993 e Concluintes 1992

Universidades/ Núcleos Universitários	Matrículas 1993		Concluintes 1992	
	1º Semestre	2º Semestre	1º Semestre	2º Semestre
UNIJUÍ	4.824	4.646	195	447
Ijuí	3.937	3.695	193	347
Santa Rosa	731	751	2	100
Panambi	62	55	---	---
Três Passos	94	145	---	---
UNICRUZ	1.470	1.406	133	111
Cruz Alta	1.453	1.390	133	111
Tapera	17	16	---	---
URI	4.119	3.607	332	267
Erexim	1.036	900	12	121
Santo Ângelo	1.992	1.774	252	118
Frederico W.	973	822	70	28
Cerro Largo	43	39	---	---
S. L. Gonzaga	75	72	---	---
UNISC	3.141	2.976	224	219
S. Cruz do Sul	3.141	2.976	224	219
UPF	6.738	6.600	361	484
Passo Fundo	6.179	6.165	361	---
Soledade	128	96	---	---
Casca	147	125	---	---
Lagoa Vermelha	171	126	---	---
Palmeira das Missões	113	88	---	484
UCS	8.872	8.682	304	568
B. Gonçalves	948	1.004	21	48
Vacaria	301	379	---	---
Caxias do Sul	7.505	7.707	258	501
Canela	118	120	25	19
Farroupilha	---	60	---	---
Guaporé	---	60	---	---
Nova Prata	---	52	---	---
PUC	18.410	17.802	1.243	1.748
Porto Alegre	17.031	16.598	1.184	1.549
Uruguaiana	1.387	1.204	59	199
ULBRA	9.615	10.627	200	198
Canoas	8.477	9.395	175	178
Canela	118	120	25	19
Gravataí	354	429	---	---
Guaíba	145	123	---	---
São Jerônimo	174	168	---	---
Torres	347	392	---	---
UNISINOS	17.632	17.227	698	841
São Leopoldo	17.600	17.202	698	841
Montenegro	32	25	---	---
URCAMP	4.458	4.309	231	187
Bagé	2.871	2.706	191	187
Caçapava do Sul	11	104	---	---
Dom Pedrito	113	139	---	---
S. do Livramento	819	773	---	---
São Gabriel	630	587	40	---
UCPEL	3.510	3.493	182	274
Pelotas	3.286	3.318	175	274
Jaguarão	160	122	7	---
Camaquã	54	53	---	---
Total	82.787	81.755	4.103	5.344

Fonte: *Estatísticas Básicas do Ensino Superior/SEC* - Rio Grande do Sul, 1994

Anexo V Instituições de Ensino Superior Isoladas que começaram como Extensão no Rio Grande do Sul

Extensão da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

- Faculdade de Direito de Santa Cruz do Sul
- Escola Superior de Educação Física de Santa Cruz do Sul
- Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Santa Cruz do Sul
- Curso de Pedagogia de Livramento
- Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Uruguaiana
- Escola Superior de Educação Física de Cachoeira do Sul
- Instituto de Ensino Superior do Alto Uruguai de Frederico Westphalen
- Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Santo Ângelo
- Curso de Letras, Estudos Sociais e Ciências de Santa Rosa
- Curso de Letras e Pedagogia de São Borja
- Curso de Letras e Estudos Sociais de Santiago
- Curso Superior de Administração de Três de Maio

Extensão da Universidade Católica de Pelotas (UCPEL)

- Faculdade Camaqüense de Ciências Contábeis e Administrativas de Camaquã

Extensão da Universidade de Caxias do Sul (UCS)

- Faculdade de Ciências Econômicas do Alto do Taquari de Lageado
- Faculdade de Educação, Ciências e Letras do Alto do Taquari de Lageado
- Curso de Ciências Econômicas de Bento Gonçalves
- Curso de Ciências e Letras de Bento Gonçalves
- Curso de Letras de Vacaria

Extensão da Universidade de Passo Fundo (UPF)

- Centro Universitário do Alto Uruguai de Erexim

Extensão da Pontifícia Universidade Católica (PUC)

- Curso de Ciências e Contabilidade de Santa Rosa
- Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Uruguaiana
- Faculdade de Zootecnia de Uruguaiana

Anexo VI Instituições de Ensino Superior Isoladas por Distrito Geo-Educacional - 1995

Distrito Geo-Educacional 35

- Centro Educacional La Salle de Ensino Superior - Canoas, RS
- Faculdade de Educação, Ciências e Letras do Alto Taquari - Lajeado, RS
- Faculdade de Ciências Econômicas do Alto Taquari - Lajeado, RS
- Faculdade de Ciências e Letras de Osório - Osório, RS
- Faculdade Porto-Alegrense de Educação, Ciências e Letras (FAPA) - Porto Alegre, RS
- Faculdade Porto-Alegrense de Ciências Contábeis e Administrativas (FAPCCA) - Porto Alegre, RS
- Faculdade de Formação de Professores - Porto Alegre, RS (São Judas Tadeu)
- Faculdade de Ciências da Saúde do Instituto Porto Alegre (IPA) - Porto Alegre, RS
- Faculdade de Nutrição & Fonoaudiologia (IPA) - Porto Alegre, RS
- Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas de Taquara - Taquara, RS
- Faculdade de Educação de Taquara - Taquara, RS
- Faculdades de Filosofia Nossa Senhora da Imaculada Conceição (FAFIMC) - Viamão, RS
- Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre (FFFCMPA) - Porto Alegre, RS
- Faculdade de Ciências Contábeis e Comércio Exterior - Porto Alegre, RS

36

- Faculdade de Formação de Professores e Especialistas em Educação - Camaquã, RS
- Faculdade Camaqüense de Ciências Contábeis e Administrativas - Camaquã, RS

37

- Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Imaculada Conceição (FIC) - Santa Maria, RS
- Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora de Medianeira (FACEM) - santa Maria, RS
- Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Santiago - Santiago, RS
- Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de São Borja - São Borja, RS

38

- Faculdade de Educação Artística de Santa Rosa - Santa Rosa, RS
- Faculdade de Direito de Santo Ângelo - Santo Ângelo, RS
- Faculdade de Administração de Três de Maio - Três de Maio, RS
- Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas de Santa Rosa - Santa Rosa, RS